

Международное право между Ковид-19 и следующей пандемией

Аннэ Петерс*

* Аннэ Петерс – доктор права, профессор, Директор Гейдельбергского Института Макса Планка зарубежного публичного и международного права.

"Дайджест публичного права" Гейдельбергского Института Макса Планка выражает благодарность автору за разрешение перевести и опубликовать данный материал. Оригинал см. **Anne Peters, Die Pandemie und das Völkerrecht** (The Pandemic and Public International Law) (February 9, 2021), в: Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL) Research Paper No. 2021-03.

Содержание:

Введение	114
I. Прошлое	115
1. Пандемия как феномен глобализации	115
2. Международное право как ориентир	117
3. Международное право не устанавливает стандартов ответственности	120
II. Настоящее: борьба с пандемией средствами международного права	122
1. Реакция ВОЗ	122
2. COVAX	124
3. Реакция ООН	125
4. Государства	126
III. Переломный момент	127
1. Мир в эпоху пандемии	128

2. Сохранение либерального и высокодифференцированного международного правопорядка	129
3. Кропотливые реформы в глобальном управлении здравоохранением	131
4. Гроцианского момента не случилось	133
IV. Будущее: Принципы постпандемического международного правового порядка	134
1. Фактологические тенденции	134
2. Субсидиарность	135
3. Конкуренция нормативного регулирования	135
4. Подход, основанный на правах человека	136
5. Международная солидарность	136
6. "Один мир одно здоровье"	137

Введение

31 декабря 2019 года национальное бюро Всемирной Организации Здравоохранения (ВОЗ) в Китае было проинформировано о "случаях пневмонии неизвестной этиологии (неизвестная причина), выявленных в городе *Вухань* в китайской провинция *Хубэй*."¹ С тех пор наш мир стал другим. Генеральный директор ВОЗ (ГД) объявил 30 января 2020 года объявил режим «чрезвычайной ситуации в области общественного здравоохранения, имеющей международное значение» (сокращенно «ЧСОЗ»)². На момент написания этой статьи мы еще не преодолели пандемию.

¹ Онлайн: <https://www.who.int/csr/don/05-january-2020-pneumonia-of-unkown-cause-china/en/> (последнее посещение 21.1.2021). На Web-странице ВОЗ под заголовком „Disease outbreak news: Pneumonia of unknown cause – China, 5 January 2020” была опубликована заметка следующего содержания: „On 31 December 2019, the WHO China Country Office was informed of cases of pneumonia of unknown etiology (unknown cause) detected in Wuhan City, Hubei Province of China.” Впрочем, линк, который даёт ссылку на сообщение в китайской прессе, более не работает (по состоянию на 26 июля 2022 года).

² „WHO Director-General’s statement on ММСП Emergency Committee on Novel Coronavirus (2019-nCoV)” (<https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who->

В данном материале мы не будем вдаваться в подробности международного медицинского права, а скорее рассмотрим последствия пандемии для международного права в целом и для глобального управления в его взаимодействии с национальным правом. Являемся ли мы свидетелями "конституционного момента, переломного момента или чего-то большего?"³ Раздел I напоминает, что пандемия является олицетворением темных сторон глобализации. В нём также рассматривается вопрос о том, функционировало ли международное право в качестве эталона поведения государства до и во время пандемии. В разделе II исследуются международно-правовые механизмы, используемые для борьбы с пандемией. В разделе III анализируются фактические и юридические аспекты пандемии и не обнаруживается никакого радикального обновления, а только кроткие реформы. В разделе IV прогнозируются и оцениваются будущие тенденции в международном праве, отмеченные пандемией. В нём делается вывод о том, что пандемия не подорвала основы международного права. Напротив, видны лишь постепенные изменения. Путь к более социальному и более экоцентричному международному правопорядку остается крутым и тернистым.

I. Прошлое

1. Пандемия как феномен глобализации

Нынешняя пандемия - дитя глобализации. Если столетия назад чуме и холере требовались десятилетия для распространения и зачастую они не затрагивали весь мир, то Ковид-19 потребовалось всего несколько месяцев, чтобы полностью охватить весь мир. Ковид-19 также напоминает о том,

director-general-s-statement-on-ММСП- emergency-committee-on-novel-coronavirus-(2019-ncov), последнее посещение: 21.1.2021). Статья 1 Международных медико-санитарных правил (ММСП) 2005 года в третьей редакции 2016 года (UNTS Vol. 2509, p. 79, Registration No. 44861) даёт легальное определение ЧСОЗ. Правовой основой для официального объявления режима ЧСОЗ служит ст. 12 ВОЗ. Процедура урегулирована в ст. 49 ММСП. Государство, на территории которого произошло «событие», всегда должно быть подключено и заслушано (в частности, в соответствии со статьей 12 абзац. 2 ММСП).

³ Yuval Shany, "The COVID-19 Pandemic Crisis and International Law: A Constitutional Moment, A Tipping Point or More of the Same?", в: Makane Moïse Mbengue & Jean D'Aspremont (eds), *Crisis Narratives in International Law* (Leiden: Brill 2021), 100-108.

что эпидемии всегда были спутником, а также движущей силой и одновременно следствием международных отношений, а теперь и глобализации. Действительно, основы международного права были заложены через негативное влияние других. Завоевание и колонизация, составляющие конститутивный момент международного права, каким мы его знаем сегодня, начались с инфекционных и инвазионных болезней животных и человека. После прибытия *Колумба* в "новый свет" около 90-95 процентов коренного населения Америки погибло от кори, оспы и гриппа, завезенных европейцами, причем все эти болезни передавались через животных.⁴ "Реальным убийцей, сделавшим возможной победу европейцев", были европейские микробы, которые сначала распространялись неосознанно, а затем использовались преднамеренно в целях истребления.⁵ Сегодня основной причиной очень быстрого распространения стала весьма высокая мобильность людей во всем мире. Например, первые случаи заболевания, о которых стало известно в Германии, были связаны с обучением сотрудников поставщика автомобилей *Webasto* в *Баварии* китайским преподавателем семинара. Автомобильная промышленность является прототипом глобальной цепочки создания стоимости и поставок.

Взаимная экономическая зависимость внутри таких цепочек делает государства и их население уязвимыми. Компании на Юге, например, предприятия индийской текстильной промышленности, были вынуждены увольнять работников из-за отмены заказов с Севера.⁶ Прямое и косвенное воздействие пандемии (болезнь, закрытие бизнеса, комендантский час) наносит удар по людям во всём мире самым различным образом.⁷ Те слои населения и группы, которые в любом случае наиболее уязвимы и в других отношениях (бедные люди, коренные народы и другие), как правило, сильнее всего пострадали от пандемии. Важным фактором был гендерный

⁴ Noble David Cook, *Born to Die: Disease and New World Conquest, 1492-1650* (Cambridge: Cambridge University Press 1998), 206; Jared Diamond, *Guns, Germs, and Steel: The Fates of Human Societies* (New York: W.W. Norton 1997), 210-213. In contrast, the "new world" had no lethal crowd diseases at all. Jared Diamond explains the absence of infectious disease in Indian populations which would have been able to infect Spaniards with less contacts between livestock and humans in the Americas, in comparison to intense cohabitation of livestock and humans in Europe and Asia (Diamond at 213).

⁵ Cook (n. 4), citation on 205, see also Cook at 213.

⁶ Некоторые из заказчиков впоследствии обязались полностью оплатить заказы, в отношении которых уже начато производство. <https://www.workersrights.org/issues/covid-19/tracker/> (последнее посещение: 26 июля 2022 года).

⁷ WHO, WHA, „Covid-19 response”, Second plenary meeting, A73/VR/2 (Doc. 73.1. v. 19.5.2020), Preamble, „Recognizing that the COVID-19 pandemic has a disproportionately heavy impact on the poor and the most vulnerable, ...”.

фактор. Женщины не только несли непропорционально большую нагрузку в связи с постоянной удаленной работой в режиме *home-office* в сочетании со школьным обучением детей на дому; кроме того, также наблюдался резкий рост домашнего насилия.⁸ Помимо этого, крайнее неравенство фактически обуславливает доступ к мерам здравоохранения, начиная от наличия водопроводной воды, а также моющих средств и мыла или достаточной жилой площади и заканчивая возможностью соблюдения социальной дистанции, применения схем социальной безопасности, позволяющих людям оставаться дома и не ходить на работу, вплоть до доступа к вакцинации и лекарствам по всему миру.

На протяжении нескольких лет в большинстве государств на внутригосударственном уровне усилилось материальное неравенство (имеется в виду разница в доходах и богатстве), в то время как разрыв в уровне благосостояния на межгосударственном уровне легко снизился. Недовольство и страхи тех, кто проиграл от глобализации (например, группы населения с низким уровнем дохода в богатых государствах), стали питательной средой для популистской политики. В этой ситуации вспыхнула и быстро распространилась пандемия, еще больше увеличив неравенство⁹ и частично нейтрализовав успехи программ Всемирного банка по борьбе с бедностью.¹⁰ В этом смысле, пандемия является олицетворением темных сторон глобализации.

2. Международное право как ориентир

Один из вопросов заключается в том, выполнили ли государства свои юридические обязательства по международному праву до и во время пандемии. При этом следует различать две ситуации. Во-первых, государства не приняли превентивные меры в области здравоохранения и оказались неподготовленными к этому. Во-вторых, они слишком жестко реагировали, принимая репрессивные меры в области здравоохранения и

⁸ Shruti Rana, "Seismic Shifts: The COVID-19 Pandemic's Gendered Fault Lines and Implications for International Law", *The Australian Year Book of International Law Online* 39 (2021), 91-104.

⁹ Price Waterhouse Coopers and UBS (Switzerland), *Riding the Storm: Market Turbulence Accelerates Diverging Fortunes* (Billionaires Insights, pwc and UBS, 2020).

¹⁰ World Bank, *Poverty and Shared Prosperity 2020: Reversal of Fortune* (Washington, DC: World Bank 2020).

медицины. Оба типа поведения часто противоречили международному праву.

Неадекватные меры по обеспечению готовности

Непринятие адекватных государственных мер по обеспечению готовности нарушало как международные правовые нормы в области здравоохранения, так и стоящие за ним права человека.¹¹ В соответствии со статьей 13 Медицинских медико-санитарных правил ВОЗ (ММСП) "Ответные меры в области общественного здравоохранения", государства-члены ВОЗ были обязаны до 15 июня 2012 года создать "возможности для быстрого и эффективного реагирования на риски для здоровья населения и чрезвычайные ситуации в области общественного здравоохранения, имеющие международное значение".¹² Основные требования к таким мерам, которые должны были быть созданы к 2012 году, подробно описаны в Приложении 1 ММСП. По состоянию на 2014 год только 64 государства выполнили данные правовые обязательства в полном объеме.¹³

Кроме того, неадекватные государственные меры по охране здоровья нарушали не только специальные международные нормы в области здравоохранения, но и право человека на жизнь (ст. 6 МПГПП; ст. 2 ЕКПЧ; Ст. 4 АКПЧ) и право на здоровье (ст. 12 МПСЭКП). Эти права человека порождают, помимо прочего, положительные обязательства по обеспечению мер предупреждения и защиты. Комитет по правам человека ООН (под юрисдикцию которого Китай не подпадает, поскольку не участвует в МПГПП) выводит из данного права также обязанности государств по улучшению общих условий жизни, включая защиту от угрожающих жизни болезней и обязанность разработки планов действий в

¹¹ По данному вопросу см. Antonio Coco & Talita de Souza Dias, "Prevent, Respond, Cooperate: States' Due Diligence Duties vis-à-vis the Covid-19 Pandemic", *Journal of Humanitarian Legal Studies* 11 (2020), 218-236.

¹² См. дифференцированные положения, предусматривающие возможность продления для более слабых государств (ст. 5 абз. 2 ММСП): Villarreal, "Differential treatment in the International Health Regulations: towards a more nuanced perspective" в: Florian Steger et al. (eds), *Migration and Medicine* (Freiburg: Karl Alber 2020), 157-171..

¹³ 81 государство подали заявку на продление сроков до 2016 года и 48 вообще не представили сообщений (по состоянию на ноябрь 2014 года; более поздние данные не обнаружены).. WHO, Report to the Director-General of the Review Committee on Second Extensions for Establishing National Public Health Capacities and on IHR Implementation, 2014, online: http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/251717/B136_22Add1-en.pdf?sequence=1&isAllowed=y (последнее посещение: 26 июля 2022 года).

чрезвычайной ситуации.¹⁴ Право человека на здоровье (ст. 12 лит. с) МПСЭКП) ясно обязует договаривающиеся стороны принимать меры, необходимые для "предупреждения и лечения эпидемических (...) болезней".¹⁵ В дополнение к этому, отсутствие должной осмотрительности (*due diligence*) в предотвращении распространения вируса, по всей вероятности, является нарушением общего запрета причинения трансграничного вреда в соответствии с международным правом. Этот принцип был разработан в начале 20-го века для трансграничных выбросов загрязняющих веществ.¹⁶ В настоящее время он прочно утвердился и применяется также к опасным вирусам.¹⁷

Чрезмерная реакция

Другой проблемой были чрезмерные реакции государств. Иногда отдельные государственные меры по борьбе с пандемией, такие как закрытие границ, введение мер изоляции и карантина, нарушали Международные медико-санитарные правила, обязательства по либерализации в рамках ВТО и права ЕС, права человека и права инвесторов. Чаще всего эти меры либо попадали под исключения, предусмотренные в Международных медико-санитарных правилах или ГАТТ, либо были объявлены чрезвычайными ситуациями в соответствии с правовыми режимами прав человека, в частности, в ряде латиноамериканских государств. В итоге, международное право функционировало более или менее обычно, как ориентир. Существующие правила в области торговли, прав человека и здравоохранения оказались в принципе эффективными.¹⁸ Они были нарушены некоторыми субъектами

¹⁴ UN Human Rights Committee, General Comment No. 36 (CCPR /C/CG/36) of 3 September 2019, para. 26.

¹⁵ К вопросу о вытекающих отсюда правовых обязательствах см. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам (КЭСКО), Замечание общего порядка № 14 от 11.8.2000 (E/C.12/2000/4), в частности пункты 16 и 43 lit. f): Обязанности по созданию экстренных медицинских систем на случай эпидемий, обязанность по созданию государственного плана действий в области здравоохранения и борьбы с эпидемиями на основе эпидемиологических знаний для защиты всего населения.

¹⁶ Arbitral Tribunal, *Trail Smelter* (United States v. Canada), awards of 16 April 1938 and 11 March 1941 (reparation), Reports of International Arbitral Awards vol. 3, p. 1905 et seq.

¹⁷ Russell Miller & William Starshak, "China's Responsibility for the Global Pandemic", JustSecurity, 31 March 2020; Coco & Talita de Souza Dias (note **Fehler! Textmarke nicht definiert.**), at 222.

¹⁸ Другая оценка, сделанная специалистом по международному праву в сфере здравоохранения, заключается в том, что пандемия оставила бы подход ММСКО в редакции 2005 года «в руинах» (David Fidler, "To Fight a New Coronavirus: The COVID-

нарушались некоторыми субъектами "только" в конкретных отдельных случаях, но не масштабно и не систематически.¹⁹

Реакция государств на эпидемию могла - помимо возможных элементарных нарушений - подорвать международное право системным и фундаментальным образом. Закрытие границ, накопление запасов вакцины и запреты на экспорт медицинских препаратов могли достичь таких масштабов, которые представляли бы собой радикальный отход от международных принципов, таких как свобода торговли. Однако этого не произошло. Односторонние меры преимущественно соответствовали положениям о допустимых исключениях и оговоркам, предусмотренным в самих международно-правовых документах. Таким образом, международный правопорядок не был ослаблен как система. Случаи несоблюдения не стали угрозой основам международного права как таковым.

3. Международное право не устанавливает стандартов ответственности

Позволяет ли международное право привлечь нарушителей права к юридической ответственности в суде за их неготовность, дезинформацию, замалчивание или чрезмерную реакцию?²⁰ Ответ на этот вопрос будет отрицательный по трём основаниям. Во-первых, уже на первый и самый общий взгляд, всеобъемлющая или даже обязательная международная юрисдикция отсутствует, а национальные суды не имеют права вмешиваться в действия против других государств. Во-вторых, вряд ли будет возможно установить причинно-следственную связь материального

19 Pandemic, Political Herd Immunity, and Global Health Jurisprudence”, *Chinese Journal of International Law* 2020, 207-213 (212)).

¹⁹ Более скептическое отношение см. Matthias Hartwig, “The Coronavirus Challenges the International Order”, *Heidelberg Journal of International Law/ZaöRV* 80 (2020), 281-292, где указывается на «неспособность» и несостоятельность в этом отношении ВОЗ и Совета Безопасности ООН.

²⁰ Об этом подробно говорится в документе научно-консультативной службы германского Бундестага "Пандемия Corona-вируса в свете международного права (часть первая): О правовой базе для исков о возмещении ущерба против Китайской Народной Республики" (WD 2 - 3000 - 037/20) от 5 мая 2020 года («Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, "Die Corona-Pandemie im Lichte des Völkerrechts (Part 1): On the legal framework for claims for damages against the People's Republic of China» (WD 2 - 3000 - 037/20) of 5 May 2020.

ущерба от пандемии в юридическом смысле.²¹ В-третьих - и это имеет более фундаментальное значение - как "причинность", так и "вред" являются глубоко нормативными понятиями, в отношении содержания и значения которых согласие в международном сообществе отсутствует.²² Это остается верным, даже если мы сосредоточимся на нарушении процедурных обязательств, которые не зависят от результатов (в частности, обязательств по поддержанию инфраструктуры и обязательств по предоставлении информации о вспышке заболевания).

Поэтому оба набора стандартов поведения по международному праву, а именно - правовые нормы о правах человека и нормы о запрете причинения вреда, вряд ли могут функционировать как юридическое основание для реальной ответственности и возмещении ущерба в рамках общего права об ответственности государства. Скорее, стандарты поведения функционируют как руководящие принципы.

В целом, пандемия продемонстрировала печально известные недостатки функции ответственности в международном праве. Можно даже утверждать, что т.н. "судебно-исковой подход" (*lawsuit approach*)²³ к определению международной ответственности является ошибочным.²⁴ Такой подход может дать обратный эффект и вызвать недовольство международным правом. Выявление недостаточной готовности может, однако, побудить международное общество к разговору о ценностях, которые в настоящее время не имеют такой прочной культурной и социальной основы, как в национальных обществах.

²¹ Однако см. Lukas Bergkamp, "State Liability for Failure to Control the COVID-19 Epidemic: International and Dutch Law", *European Journal of Risk Regulation* 11 (2020), 343-349 (349), где утверждается, что действующие в праве Голландии принципы деликтного права частичной ответственности и пропорциональной причинно-следственной зависимости, как они были установлены в деле *Urgenda*, связанном с вопросами изменения климата, могут помочь преодолеть это препятствие и привести к ответственности в рамках внутреннего права.

²² Sebastián Guidi & Nahuel Maisley, "Who should pay for Covid-19? The inescapable normativity of international law", *New York University Law Review* 96 (2021), 375-430.

²³ *Ibid.*

²⁴ Robert Knox & Ntina Tzouvala, "International Law of State Responsibility and COVID-19: An Ideology Critique", *The Australian Year Book of International Law Online* 39 (2021), 105-121, где утверждается, что ссылка на ответственность государства служит для закрепления глобальной иерархии и затушевывания социальных и экономических причин пандемии.

II. Настоящее: борьба с пандемией средствами международного права

Следующий вопрос заключается в том, способствовало ли международное право борьбе с Ковид-19 и если да, то каким образом. Международные правовые процедуры и институты послужили своего рода инструментом для принятия упреждающих мер по борьбе с этим заболеванием, но насколько успешно?

1. Реакция ВОЗ

После объявления «чрезвычайной ситуации в области общественного здравоохранения, имеющей международное значение» (*public health emergency of international concern*, сокращенно «ЧСОЗ») Генеральный Директор ВОЗ с периодичностью примерно в три месяца, начиная с 30 января 2020 года, направлял государствам-членам временные рекомендации (*temporary recommendations*), касающиеся, в частности стратегий реагирования государств, коммуникаций между государствами и, не в последнюю очередь, международных пассажирских и товарных перевозок.²⁵ Например, в одной из последних рекомендаций от 11 апреля 2022 года было особенно подчеркнuto, что государствам не следует "требовать подтверждения вакцинации против COVID-19 для международных поездок в качестве единственного способа или условия, разрешающего международные поездки".²⁶ Напротив, "государства-участники должны рассмотреть подход к облегчению международных поездок, основанный на реальной оценке риска".²⁷ Далее было также рекомендовано, чтобы государства "провели эпидемиологические исследования передачи SARS-CoV-2 вируса гриппа от животных человеку".²⁸ Такие "расследования на стыке человек-животное должны использовать т.н. «единый подход к защите здоровья» ("*One Health approach*").²⁹ Впрочем, сама ВОЗ не может принимать обязательные меры;

²⁵ Правовой основой является ст. 15 ММСП; Процедура согласно ст. 49 ММСП. Последние рекомендации см. „Statement on the sixth meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee regarding the coronavirus disease (COVID-19) pandemic” of 13 April 2022, online: [https://www.who.int/news/item/13-04-2022-statement-on-the-eleventh-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-coronavirus-disease-\(covid-19\)-pandemic](https://www.who.int/news/item/13-04-2022-statement-on-the-eleventh-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-coronavirus-disease-(covid-19)-pandemic) (последнее посещение: 26 июля 2022)..

²⁶ Ibid. para. 8.

²⁷ Ibid. para. 8.

²⁸ Ibid. para. 11.

²⁹ Ibid. para. 11.

она не является «полицией здравоохранения» (*health police force*).³⁰ Соответственно, её рекомендации работают только как призывы.

ММСП являются в том смысле особенным вторичным международным правом, что формально они имеют обязательную юридическую силу. Однако ММСП предоставляют ВОЗ только рекомендательные полномочия. Так, например, они обязывают государства-члены ВОЗ наращивать собственный потенциал для контроля за пандемиями и для реагирования на них, проводить постоянный мониторинг ситуации, а также передавать информацию ВОЗ и другим государствам. Сама ВОЗ имеет только полномочия по предоставлению информации и даче рекомендаций.

В свою очередь, ВОЗ страдает от типичных недостатков международных организаций. Как выразилась Независимая группа экспертов: "Всемирная организация здравоохранения не обладала достаточными возможностями для выполнения ожидаемой от неё работы" («The World Health Organization has been underpowered to do the job expected of it.»).³¹ Кроме того, ВОЗ, как и другие международные организации, также финансово зависит от государств-членов. Например, США вносят 24 % от фиксированных обязательных взносов, размер которых для государств-членов установлен в соответствии с их национальным валовым продуктом.³² Однако в настоящее время обязательные взносы составляют лишь 17 % от общего бюджета ВОЗ. Из-за нехватки финансовых средств ВОЗ постоянно ищет и привлекает дополнительные источники финансирования, в том числе частные ("добровольные взносы").³³

Из всех международных организаций ВОЗ при создании структур *государственно-частных партнёрств* (ГЧП), по всей видимости, идёт

³⁰ См. также раздел 9 ниже. Более подробно см. Armin von Bogdandy & Pedro Villarreal, "Die Weltgesundheitsorganisation in der COVID-19 Pandemie: Über internationale öffentliche Gewalt in der Krise", *Heidelberg Journal of International Law/ZaöRV* 2 (2020), 293-324.

³¹ WHO Independent Panel for Pandemic Preparedness and Response (note 60), Second Report on Progress, for submission to the WHO Executive Board, January 2021, 7, online: https://theindependentpanel.org/wp-content/uploads/2021/01/Independent-Panel_Second-Report-on-Progress_Final-15-Jan-2021.pdf (последнее посещение: 26 июля 2022).

³² Новый президент США незамедлительно аннулировал инициированный президентом США Трампом выход страны из организации: Notice of Withdrawal v. 6.07.2020 (Depositary Notification C.N.302.2020.TREATIES-IX.1 des UN GS v. 14.7.2020; withdrawal on 20 January 2021 (Depositary Notification N.11.2021.TREATIES-IX.1 of 21 February 2021).

³³ О рисках, связанных с добровольными пожертвованиями и взносами см. Kristina Daugirdas & Gian Luca Burci, "Financing the World Health Organization: What Lessons for Multilateralism?", *International Organizations Law Review* 16 (2019), 299 и далее.

наиболее далеко.³⁴ В мае 2020 года ВОЗ заключила соглашение о взаимодействии с Фондом поддержки ВОЗ.³⁵ Однако сотрудничество с частными структурами, такими как *Фонд Билла и Мелинды Гейтс*, а также с фармацевтическими компаниями, не лишено рисков.³⁶ Оно может привести к непрозрачности и конфликту интересов, а также к внешнему контролю. Всё это, в свою очередь, может поставить под сомнение подотчетность и, следовательно, легитимность ВОЗ. В целом, ВОЗ оказалась важным, но слабым игроком в борьбе с пандемией.

2. COVAX

Еще одним инструментом, который продвигался в частности ВОЗ, является механизм *COVAX* - международного альянса, призванного содействовать диагностике, разработке, производству и справедливому распределению вакцин против Covid-19.³⁷ В этом альянсе участвуют ЕС и Китай, США вступили в него при президенте *Байдене*, Россия пока остаётся в стороне. Финансово сильные государства обязались закупать вакцину через *COVAX*, часть которой затем передаётся более бедным государствам-участникам. До сегодняшнего дня *COVAX* поставил 1,3 миллиарда доз вакцин, что составляет 82% доз, поставленных в государства с низким уровнем дохода.

Соглашение не является международной организацией, но находится под эгидой *Глобального Альянса по вакцинам и иммунизации (Gavi Alliance)*. Этот *Альянс* формально является фондом по швейцарскому праву и в действительности объединяет множество заинтересованных сторон, в частности ВОЗ, государства и неправительственные организации, а также

³⁴ См. *Framework of Engagement with Non-State Actors (FENSA)*, WHA/RES/69.10, WHA69/2016/REC/1, 69th session, 8th plenary meeting, 28 May 2016.

³⁵ Правовой основой является *Affiliation Agreement between the World Health Organization and the Foundation in Support of the World Health Organization*, 27 May 2020. По данному вопросу см. Helmut Aust & Prisca Feihle, “‘I want to break free’: the WHO Foundation as an Experiment in the Financing of International Organisations”, *EJIL: Talk!*, 14 October 2020.

³⁶ К вопросу о ГЧП в международном праве в области здравоохранения: Markus Kaltenborn & Nina-Annette Reit-Born, “Public Private Partnerships als Akteure des globalen Gesundheitsrechts”, *Archiv des Völkerrechts* 57 (2019), 53-83.

³⁷ *COVAX: The Vaccines Pillar of the Access to COVID-19 Tools (ACT) Accelerator – Structure and Principles of 9 November 2020 and other documents*, online: <https://www.gavi.org/covax-facility#documents> (последнее посещение: 26 июля 2021). См. Armin von Bogdandy & Pedro Villarreal, “The Role of International Law in Vaccinating against COVID-19: Appraising the COVAX-Initiative”, *Heidelberg Journal of International Law/ZaöRV* 81 (2021), 89-116.

Фонд Билла и Мелинды Гейтс. COVAX представляет собой таким образом государственно-частное партнерство. Однако несколько богатых государств (в частности, Канада и ЕС) внесли свой финансовый вклад, но не стали совместно закупать вакцины. Вместе с тем, COVAX в основном пожертвовал дозы вакцины, срок годности которых близился к истечению. В заключение можно сказать, что COVAX сработал не так хорошо, как на него рассчитывали.

3. Реакция ООН

Помимо ВОЗ, была мобилизована и система ООН. Развёрнутый обзор ответных мер системы ООН можно найти в документе "Комплексное реагирование ООН на COVID-19 (Спасение людей, защита общества, более эффективное восстановление)".³⁸

В сентябре 2020 года Ассамблея приняла резолюцию "Всеобъемлющие и скоординированные меры реагирования на пандемию коронавирусного заболевания (COVID-19)".³⁹ В ней Ассамблея "подтверждает свою приверженность международному сотрудничеству, многосторонности и солидарности на всех уровнях"⁴⁰ и "призывает государства обеспечить уважение, защиту и осуществление всех прав человека в ходе борьбы с пандемией и обеспечить, чтобы их меры реагирования на пандемию COVID-19 полностью соответствовали их обязательствам и обязанностям в области прав человека".⁴¹

Органы и учреждения ООН, занимающиеся защитой прав человека, подчеркивали единство и неделимость всех прав человека. В частности, ими особо выделялась важность свободы мнений и информации для защиты права на охрану здоровья.⁴²

Впрочем, эти и многие другие документы в принципе не носят обязательный характер, поскольку Генеральная Ассамблея ООН не

³⁸ Документ обновлялся дважды, онлайн.: <https://unsdg.un.org/resources/united-nations-comprehensive-response-covid-19-saving-lives-protecting-societies-0> (последнее посещение: 26 July 2022).

³⁹ United Nations General Assembly, Resolution of 11 September 2020, A/RES/74/306.

⁴⁰ Ibid. para. 1.

⁴¹ Ibid. para. 5.

⁴² См., например, UN Social Committee, Statement on Covid-19 of 17 April 2020, para. 3. Из публикаций см. напр.: Flavia Piovesan & Mariela Morales Antoniazzi, "COVID-19 and the Need for a Holistic and Integral Approach to Human Rights Protection: On Latin America and the Inverted Principle of Interdependence and Indivisibility of Human Rights", *Verfassungsblog*, 25 April 2020.

обладает полномочиями в принятии соответствующих решений и финансовыми средствами для осуществления её рекомендаций.

Совет Безопасности ООН принял резолюцию 2532, в которой он подчеркнул, что беспрецедентный масштаб пандемии COVID-19 может поставить под угрозу поддержание международного мира и безопасности.⁴³ В данной Резолюции использована терминология главы VI Устава ООН, а не главы VII, и она не предусматривала никаких принудительных мер. Тем не менее, она призывает к прекращению боевых действий во всех конфликтах, фигурирующих в повестке дня Совета Безопасности, за исключением военных операций против Исламского государства. Она также призвала Генерального Секретаря ООН возложить на миротворческие силы под мандатом ООН проведение гуманитарных операций в рамках противодействия пандемии COVID-19. Однако, несмотря на этот призыв к прекращению огня, в различных зонах конфликта, таких как Нагорный Карабах и Йемен, а в последнее время и Украины, продолжались вооружённые столкновения. Тем не менее, ООН нельзя обвинить в отсутствии собственного видения или стратегии.

4. Государства

Государства играют ведущую роль в борьбе с пандемией, не в последнюю очередь потому, что они обладают соответствующими нормативными, материальными и финансовыми ресурсами. Этот факт подтверждают и ММСП: "Государства, в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций и принципами международного права, имеют суверенное право принимать и осуществлять законодательство в соответствии со своей политикой в области здравоохранения. При этом они должны соблюдать цель настоящих Правил".⁴⁴ Государства до сих пор не смогли разработать и принять стратегию, обязательные процедуры и правила для решения некоторых важных транснациональных проблем. Например, в международном праве нет обязательств по передаче генетических образцов, в то же время правила относительно справедливого доступа к медицинскому лечению существуют лишь в рудиментарной форме.⁴⁵

⁴³ По данному вопросу см. Erin Pobjie, "COVID-19 and the Scope of the UN Security Council's Mandate to Address Non-Traditional Threats to International Peace and Security", *Heidelberg Journal of International Law/ZaöRV* 81 (2021), 117-146.

⁴⁴ Art. 3 para. 4 IHR.

⁴⁵ Fidler (note **Fehler! Textmarke nicht definiert.**), 212.

Более того, нередко государства изощёренным образом делают международные организации «козлами отпущения», и ВОЗ не является в этом смысле исключением. Если что-то пошло не так, то упрёки и обвинения адресуются ВОЗ, несмотря на то, что она не обладала достаточными полномочиями и причина ошибки, как правило, заключалась в действиях государств-членов или их представителей. Одним из примеров является недавняя блокировка доклада ВОЗ о недостатках борьбы с пандемией в северной Италии. Этот доклад уже через день после его публикации в мае 2020 года был удалён из сети по инициативе заместителя Генерального Директора ВОЗ, который является гражданином Италии.⁴⁶ Пикантным в этой истории является то, что чиновник, о котором идет речь, в предшествующий период своей службы в системе итальянского здравоохранения отвечал за вопросы создания инфраструктуры по борьбе с пандемиями. Кроме того, незадолго перед публикацией доклада Италия добровольно выплатила ВОЗ сумму в размере 10 млн. евро.⁴⁷ Этот случай иллюстрирует, как ВОЗ может быть использована государствами в своих целях.

В заключение следует отметить, что санитарный суверенитет государств остался практически нетронутым пандемией, но, тем не менее, государства не справились с возложенной на них ответственностью.

III. Переломный момент

Мы видели, что пандемия не только привлекла внимание, но как раз усилила структурные слабости международного права и его институтов. *Наступил* переломный момент.

⁴⁶ Изначальный 102-страничный доклад под названием «Italy's First Response to Covid-19» был удален через день после публикации на сайте 13.5.2020 и с тех пор более не публиковался.

⁴⁷ See, online: <https://www.theguardian.com/world/2020/dec/11/who-accused-conspiring-italy-remove-damning-covid-report>, <https://www.ctvnews.ca/health/coronavirus/i-couldn-t-be-silent-un-whistleblower-on-who-italy-report-1.5240839>, <https://www.n-tv.de/politik/Haben-WHO-und-Italien-etwas-verschwiegen-article22229835.html> (последнее посещение 26 июля 2022).

1. Мир в эпоху пандемии

В объективном плане пандемия высветила, усилила и ускорила глобальные социальные проблемы, в частности, социальное неравенство. Ответные меры на пандемию, особенно прямые выплаты коммерческим предприятиям, повсеместно привели к резкому росту государственного долга. Ожидаемый экономический спад может привести к усилению протекционизма, что усугубит тенденцию, существовавшую уже до пандемии.

Ведет ли это к деглобализации? Побудил ли Ковид-19 страны к созданию автономных систем самообеспечения? Внезапный шок заставил лидеров пересмотреть вопрос о национальной автаркии. В дополнение к этому рефлексы накопления запасов, закрытия границ и запрета на экспорт медицинской продукции основывались на предшествующих националистических тенденциях. Однако первоначальные шаги по закрытию границ были пересмотрены и заменены более сложными схемами въезда/выезда с подтверждением вакцинации и карантинными обязательствами. Также можно увидеть множество примеров межгосударственного сотрудничества, начиная от безвозмездной передачи медицинского оборудования и заканчивая лечением пациентов из других стран в отделениях интенсивной терапии. Государства стремятся укрепить свой международный престиж и получить влияние, консультируя и оказывая помощь другим. Это свидетельствует о важности хорошей репутации в международном сообществе.

В более общем плане, за последние десятилетия потребители привыкли к дешевым товарам со всего мира. Инвесторам будет нелегко вывести свои вложения из зарубежных стран. А картины образа жизни в более богатых частях мира будут продолжать привлекать мигрантов. По этим причинам маловероятно, что глобализация будет повернута вспять. Тем не менее, гиперглобализация 1990-х годов и начала тысячелетия может закончиться и смениться тем, что журнал *Economist* назвал "слоубализацией" (*slowbalisation*).⁴⁸

В этой ситуации, отмеченной последствиями пандемии (а также войной в Украине и ее последствиями, начиная от нехватки энергии и инфляции и заканчивая нехваткой зерна и голодом), усиливается действие факторов, оказывающих давление на международное право с целью его изменения. Будет ли это давление достаточно сильным, чтобы послужить катализатором *радикальных* перемен?

⁴⁸ Economist, "Slowbalisation: The steam has gone out of globalisation", *The Economist*, 23 January 2019, 34-43.

2. Сохранение либерального и высокодифференцированного международного правопорядка

К радикальному обновлению призывают фундаментальные критики международного права. Трудности многих систем общественного здравоохранения частично объясняются их демонтажем под давлением международных финансовых институтов, предоставляющих кредиты на структурную перестройку, или выдвигаемых ими условиях. Это соображение подпитывает резкую критику предположительно "неолиберального" международного права.⁴⁹

Одним из объектов радикальной критики стало право защиты инвестиций. В связи с пандемией было предложено ввести мораторий на деятельность арбитражей по защите инвестиций.⁵⁰ Причина - опасение, что локдауны и подобные им меры, которые неизбежно наносят ущерб не только отечественным предпринимателям, но и иностранным инвесторам, могут позже стать предметом оспаривания последними в арбитражных исках в рамках арбитражных разбирательств и урегулирования споров между инвесторами и государством (*investor-state arbitration claims*). Однако "угроза" арбитражных исков, как представляется, до сих пор не была озвучена инвесторами. Этот вопрос кажется решенным, поскольку договоры о защите инвестиций обычно содержат оговорки, позволяющие уклониться от выполнения условий договора при наличии чрезвычайных ситуаций, аналогичные тем, которые содержатся в ГАТТ.

Второе фундаментальное противоречие имеет отношение к международно-правовой охране патентных прав. Держатели патентов могут запретить другим лицам пользоваться запатентованным продуктом, и таким образом, они могут препятствовать производству генериков лекарственных препаратов.

В отличие от этого, ст. 31 Соглашения ТРИПС от 1994 года позволяет членам ТРИПС при соблюдении определённых условий разрешать другим производителям изготавливать, использовать и продавать вакцины или фармацевтические препараты без согласия патентообладателя ("принудительное лицензирование"). В 2017 году вступила в силу важная

⁴⁹ Francisco-José Quintana & Justina Urriburu, "Modest International Law: COVID-19, International Legal Responses, and Depoliticization", *American Journal of International Law* 114 (2020), 687-697.

⁵⁰ Call for ISDS Moratorium During Covid-19 Crisis and Response of 6 May 2020 (Columbia Center on Sustainable Investment, Joint Center of Columbia Law School and The Earth Institute, Columbia University).

поправка к ТРИПС, ст. 31*bis*. Она отменяет существовавшее ранее требование, согласно которому разрешение на такое использование должно было выдаваться преимущественно для потребностей внутреннего рынка, и, таким образом, разрешает экспорт лекарственных препаратов, произведенных на основе принудительной лицензии.⁵¹ Тем не менее при этом продолжает действовать правило, что государства, выдающие принудительную лицензию, по-прежнему должны предоставлять патентообладателю соответствующее вознаграждение.⁵² В результате даже реформированная система ТРИПС по-прежнему затрудняет доступ к производству вакцин и лекарств для населения стран Глобального Юга.⁵³

Более радикальной стратегией было бы раскрытие данных и научных знаний и, тем самым объединение и обобществление интеллектуальной собственности в единый "пул". Соответствующий призыв к созданию механизма доступа к технологиям по COVID-19 ("C-TAP: Covid Technology Access Tool"), с инициативой которого выступили Коста-Рика и 36 других государства, был поддержан ВОЗ.⁵⁴ Впрочем, в случае с Covid-19 государства, в которых находятся высокопроизводительные фармацевтические компании, уклонились от этой возможности.⁵⁵

Третьей потенциально фундаментальной проблемой является фрагментация международного права. Некоторые подотрасли права развиты лучше и сильнее других, благодаря наличию в них более плотного нормирования и инструментов урегулирования споров. Здесь присутствует "неравномерная юстициализация".⁵⁶ Принципиальная критика состоит в том, что "области-аутсайдеры" и установленные здесь правовые режимы

⁵¹ WTO General Council, Decision of 6 December 2005 (WT/L/641), in force since 23 January 2017.

⁵² Ст. 31 lit. h) и ст. 31*bis* абз. 2 ТРИПС.

⁵³ Henning Grosse Ruse-Khan, "Access to Covid-19 Treatment and International Intellectual Property Protection - Part I: Patent protection, voluntary access and compulsory licensing", *EJIL: Talk!*, 15 April 2020; Henning Grosse Ruse-Khan, "Access to Covid-19 Treatment and International Intellectual Property Protection – Part II: National security exceptions and test data protection", *EJIL: Talk!*, 15 April 2020; Kolawole Oke, "Is the National Security Exception in the TRIPS Agreement a Realistic Option in Confronting COVID-19?", *EJIL: Talk!*, 6 August 2020.

⁵⁴ Online: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/global-research-on-novel-coronavirus-2019-ncov/covid-19-technology-access-pool> (последнее посещение: 26 июля 2022).

⁵⁵ Katrina Perehudoff & Jennifer Sellin, "COVID-19 Technology Access Pool (C-TAP): A Promising Human Rights Approach", *Health and Human Rights Journal*, 4 June 2020.

⁵⁶ Guidi & Maisley (note **Fehler! Textmarke nicht definiert.**), referring to Benedict Kingsbury, "International Courts: Uneven Judicialisation in Global Order", in: James Crawford & Martti Koskeniemi (eds): *The Cambridge Companion to International Law* (Cambridge CUP 2012), 203, 211.

перекрываются "областями-лидерами", в частности, международным торговым правом и правом защиты инвестиций.⁵⁷ Международное право в области здравоохранения является в этом смысле "аутсайдером". Обеспечение интересов свободной торговли даже прямо прописано в Международных медико-санитарных правилах как цель ММСП. Так например, предписания ММСП требуют, чтобы временные рекомендации Генерального Директора «избегали ненужного вмешательства в международные перевозки» и чтобы они не создавали «бóльших ограничений для международных перевозок и торговли (...), чем доступные на разумных основаниях альтернативы, обеспечивающие надлежащий уровень охраны здоровья».⁵⁸

Таким образом, существовала опасность того, что проблемы общественного здравоохранения окажутся заведомо отодвинутыми на задний план. Однако государства смогли отступить от обязательств по либерализации в целях охраны здоровья. Правовой статус интересов общественного здравоохранения как чисто исключения из правил либерализации также не привел к чрезмерному усложнению этих отступлений. Более того, даже в отсутствие надежных международных органов имплементации соблюдения преобладающим стал подход, основанный на защите прав человека. До сих пор с конфликтами режимов во время пандемии удавалось справляться благодаря взаимоссылающимся нормативным текстам и взаимогармоничному толкованию.⁵⁹ Международные институты преодолели небезвредное партикуляризм изолированного мышления. Таким образом, коллизии различных правовых режимов не представляли реальной проблемы во время пандемии.

В заключение следует отметить, что фундаментальная критика различных особенностей международного права либо не является убедительной, либо до сих пор не привела к какому-либо радикальному обновлению.

3. Кропотливые реформы в глобальном управлении здравоохранением

В мае 2020 года Всемирная ассамблея здравоохранения, пленарный орган ВОЗ, организовала специальную *панель*, Независимую Комиссию по

⁵⁷ Martti Koskeniemi, "Hegemonic Regimes", in: Margret Young (ed.), *Regime Interaction in International Law: Facing Fragmentation* (Cambridge CUP 2012), 305-324.

⁵⁸ Ст. 15 абз. 1 и ст. 17 абз. 1 lit. d) ММСП 2005 года.

⁵⁹ Anne Peters, "The Refinement of International Law: From Fragmentation to Regime Interaction and Politicization", *International Journal of Constitutional Law (I-CON)* 15 (2017), 671-704.

оценке готовности к пандемии и эффективности ответных мер. Мандат Комиссии был сформулирован достаточно широко, ей предстояло «всесторонне оценить и проанализировать накопленный опыт и уроки, извлеченные из координируемых ВОЗ международных мер в области здравоохранения в целях противодействия COVID-19».⁶⁰

В мае 2021 года был опубликован основной отчет, в котором "Независимая группа обнаружила слабые звенья в каждом звене цепочки готовности и реагирования. Подготовительные меры были непоследовательны и недостаточно финансировались. Система оповещения была слишком медленной и слишком путаной. У Всемирной Организация Здравоохранения было недостаточно полномочий. Ответные меры усугубили неравенство. Глобальное политическое лидерство отсутствовало".⁶¹ В заключении Комиссия рекомендовала ряд мер по реформированию. Впоследствии, 18-го мая 2022 года, Комиссия рассмотрела ход выполнения своих рекомендаций: "Трансформация или манипуляция? Бездействие закладывает основу для следующей пандемии" ([Transforming or Tinkering? Inaction lays the groundwork for the next pandemic](#)).⁶² В отчете говорится, что "данный годовой обзор прогресса в выполнении рекомендаций Комиссии по-прежнему свидетельствует о недостаточном, неадекватном, а теперь ещё и ослабевающем внимании к решению проблемы COVID-19. Проводимой работе по преобразованию международной системы не хватает согласованности, безотлагательности и целенаправленности. Предложения по реформе обсуждаются на различных форумах, но не имеют достаточной системной взаимосвязи и по-прежнему в значительной степени застревают в процедурах, на реализацию которых потребуются годы."⁶³

Одним из форумов является Межправительственный орган по переговорам (МОВП, Intergovernmental Negotiating Body (INB)). С декабря 2021 года он работает над конвенцией, соглашением или другим международным документом ВОЗ по профилактике, мерам готовности и реагирования на пандемии. ЕС и 40 других государств выступают за такой договор. Китай и США, однако, настроены скептически. Другим форумом является рабочая группа ВОЗ, которая в мае 2022 года представила

⁶⁰ WHO, WHA, Doc. 73.1, May 2020, para. 9 (10). См. также online: <https://theindependentpanel.org/about-the-independent-panel/> (последнее посещение: 26 июля 2022).

⁶¹ Ibid, Foreword.

⁶² Online: https://live-the-independent-panel.pantheon.io/wp-content/uploads/2022/05/Transforming-or-tinkering_Report_Final.pdf (last accessed: 26 July 2022).

⁶³ Foreword May 2022, page 2 (fn. 60).

"Первоначальный проект доклада об укреплении готовности ВОЗ к чрезвычайным ситуациям в области здравоохранения и реагирования на них на семьдесят пятой сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения".⁶⁴ Маловероятно, что эти усилия приведут к принятию официального договора. В целом, нынешняя реформа международного управления здравоохранением представляется недостаточной, и ее необходимо активизировать.

4. Гроцианского момента не случилось

Современные тенденции, ускоренные связанным с пандемией "Ковида" кризисом, развиваются в разнонаправленных векторах. Например, ряд мировых лидеров, включая Генерального секретаря ООН *Антонио Гутьерреса (Antonio Gutierrez)* и председателя КНР *Си Цзиньпина (Xi Jinping)*, посчитали создание вакцины против "Ковид-19" "глобальным общественным благом".⁶⁵ В глобальных усилиях по разработке и распространению вакцины проявилась глобальная солидарность. С другой стороны, проявился и безудержный вакцинный национализм.⁶⁶

В контексте таких антагонистических тенденций международное право, как и любое другое право, играет амбивалентную роль. Оно может как препятствовать, так и способствовать защите здоровья, равноправию и справедливости в глобальном масштабе.⁶⁷ Какая роль будет главной? Это зависит от тех, кто создает, интерпретирует и применяет право. В заключение следует отметить, что не похоже, что пандемия стала кризисом в истинном смысле этого слова, поворотным пунктом на пути к новому международному правовому порядку. Говоря иначе, пандемия не стала «гроцианским моментом». Вместо больших скачков мы видим мягкую эволюцию неписаного международного права и некоторых поддерживающих его принципов.

⁶⁴ Online: https://apps.who.int/gb/wgpr/pdf_files/wgpr9/A_WGPR9_3-en.pdf (последнее посещение: 26 июля 2022).

⁶⁵ Online: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/press-encounter/2021-06-11/secretary-generals-virtual-press-conference-the-g7-summit-revised> (последнее посещение: 26 июля 2022).

⁶⁶ Thomas Bollyky & Chad Bown, "The Tragedy of Vaccine Nationalism, Foreign Affairs of 27 July 2020; David Fidler, "Vaccine nationalism's politics", Science of 14 August 2020, Vol. 369, Issue 6505, 749; WHO DG, address of 18 August 2020, online: <https://news.un.org/en/story/2020/08/1070422>, (последнее посещение: 26 июля 2022).

⁶⁷ Alexandra Phelan et al, "Legal agreements: barriers and enablers to global equitable COVID-19 vaccine access", *The Lancet*, 7 September 2020, 800.

IV. Будущее: Принципы постпандемического международного правового порядка

Какие тенденции в глобализированном жизненном мире и в международном праве можно наблюдать? И как *должно* выглядеть постпандемическое международное право?

1. Фактологические тенденции

Следует отметить три тенденции в международных отношениях. Во-первых, усиление экономического протекционизма, со всей вероятностью, окажет влияние на функционирование режима международной торговли, на право субсидий и на финансово-правовые режимы. Но пока неясно, как это влияние будет проявляться.

Во-вторых, некоторые правовые массивы, включая отдельные нормы международного права, "воспроизводят" неравные жизненные условия. Это часто говорят о патентном праве. Впрочем, патентная защита необходима для стимулирования инноваций. Узким местом в доступе к вакцинам и лекарствам является не столько правовое регулирование, сколько недостаток производственных мощностей.

В-третьих, важным косвенным последствием пандемии является импульс к дигитализации. В тени пандемии некоторые государства в неслыханных масштабах используют новые методы наблюдения, которые они, вероятно, будут продолжать использовать для слежки и дисциплинирования населения даже после того, как риск распространения инфекции будет устранен. С другой стороны, цифровизация также способствует большей прозрачности в управлении здравоохранением и позволяет осуществлять общественный контроль. Новые технические возможности и изменившееся отношение к контролю, вероятно, повлияют на нынешние усилия по глобальному управлению интернетом, но и здесь мы не знаем, насколько интенсивно и в каком направлении.⁶⁸

Исходя из этого, в дальнейшем в статье будут изложены некоторые международно-правовые принципы, которые уже существуют, по крайней мере в зачаточной форме, и сформулирован призыв к их дальнейшей разработке и имплементации.

⁶⁸ По данному вопросу см. деятельность Форума по Управлению Интернетом (*Internet Governance Forum*), многосторонней платформы по политическому диалогу, созданной под эгидой ООН, online: <https://www.intgovforum.org/multilingual/> (последнее посещение: 26 июля 2022).

2. Субсидиарность

В большей степени, чем, например, абстрактная угроза изменения климата, пандемия заставляет нас признать, что всё человечество сидит в "одной лодке", переживает одну судьбу и может идти к цели только вместе. Поскольку пандемия - это "модель разрушения", построенная на концепции "слабейшего звена" (здесь действует принцип «цепь не крепче её слабейшего звена»): одна не справившаяся страна поставит под угрозу безопасность здоровья всех людей. Но прежде всего мы должны действовать на локальном уровне, чтобы решить "глобализированные" проблемы в корне. Правовой принцип, который соответствует этой стратегии – это правило subsidiarity. Более мелкие единицы (например, отдельные государства, или даже регионы, или города) находятся ближе к основаниям и первопричинам, лучше знают факты и могут реагировать быстрее. Субсидиарность требует, чтобы именно эти меньшие единицы были компетентны в первую очередь. Только если меньшая политическая единица не может эффективно решить проблему, в дело должна вступить более крупная единица.

3. Конкуренция нормативного регулирования

Нормативная конкуренция остается важной и необходимой для того, чтобы опробовать более оптимальные правовые подходы. Если одно государство, например, закрывает школы, а другое государство предписывает ношение масок, мы можем сравнить результаты и увидеть, какой подход работает лучше, с максимальным учетом различных культурных и экономических контекстов.

Однако в условиях глобализации национальная конкуренция может развить свой положительный эффект только в том случае, если она закреплена в правилах. Иначе говоря, нормативная конкуренция не должна быть безудержной, а может иметь место только в рамках четырех ключевых мета-правил, которые и регулируют эту конкуренцию. Например, универсальный принцип человеческого достоинства, казалось бы, запрещает законодательный подход, который просто позволяет пожилым людям умирать, чтобы поддерживать экономику.

4. Подход, основанный на правах человека

Право человека на охрану здоровья активизировалось как никогда ранее, и его следует больше применять на практике. Осознание единства и неделимости всех прав человека должно быть усилено.⁶⁹ Например, мы должны признать, насколько важна свобода выражения мнений и информации для защиты права на здоровье.

5. Международная солидарность

Кроме того, принцип международной солидарности, который ранее пропагандировался в основном государствами глобального Юга и Китая, вышел на первый план и, похоже, получает все большее признание среди западных государств. На нем основаны все три резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, связанные с Covid,⁷⁰ также и ВТО постоянно напоминает о международной солидарности.⁷¹ И также и платформа распределения вакцин *COVAX*, которая была запущена за несколько месяцев с помощью сложной системы контрактов и финансовых инструментов, воплощает идею глобальной солидарности в области здравоохранения. Солидарность требует справедливого и равноправного распределения медицинской продукции.

Этот принцип работает вместе с правом человека на охрану здоровья, которое налагает на государства-участники умеренные экстерриториальные обязательства. Согласно Общему Замечанию № 14 Комитета ООН по социальным правам, государства-участники должны уважать осуществление права на здоровье в других странах. Это, как представляется, подразумевает, что международное право запрещает накопление излишних запасов и придерживание вакцины сверх нормальных потребностей. Таким образом, можно утверждать, что государства могут закупать только то количество, которое необходимо для снижения уровня передачи вируса до 1 в их стране. Более того, в зависимости от наличия ресурсов, государства должны "облегчать доступ к основным медицинским учреждениям, товарам и услугам в других странах, где это возможно, и предоставлять необходимую помощь, когда

⁶⁹ Stéphanie Dagrón, "Going Beyond the Rhetoric: Taking Human Rights Seriously in the Post-COVID-19 New Paradigm", *Verfassungsblog*, 27 March 2021.

⁷⁰ Recognizing also that "the COVID-19 global pandemic requires a global response based on unity, *solidarity* and multilateral cooperation" (UN GA Res. 74/270 and Res. 74/274, preambles; emphasis added).

⁷¹ WHO, WHA, Doc. 73.1 (n. **Fehler! Textmarke nicht definiert.**): "Calls for, in the spirit of unity and solidarity, the intensification of cooperation and collaboration at all levels in order to contain and control the COVID-19 pandemic and mitigate its impact".

это требуется", говорится в Общем Замечании № 14.⁷² Это может означать, что богатые государства в какой-то степени юридически обязаны безвозмездно передавать вакцины более бедным государствам, хотя точные параметры отсутствуют. В заключение следует отметить, что государства несут особую ответственность перед собственным населением, что является следствием их суверенитета. Более того, демократические государства формально подотчетны своим гражданам. Однако все государства должны также, в соответствии со своими возможностями, работать над глобальным, справедливым и равноправным распределением. Теперь нам необходимо обсудить, какая степень "приоритета" собственной нации является в правовом отношении допустимой.

6. "Один мир одно здоровье"

Наконец, в правовых текстах, например, в инициативе по заключению договора о борьбе с пандемиями, своё отражение находит концепция "Один мир одно здоровье" («*One Health*»). Этот принцип является нормативным призывом. Концепция *One Health* предполагает, что здоровье людей, животных и вся биосфера взаимосвязаны друг от друга, и что их защита поэтому может обеспечиваться только как единое целое. *One Health* визуализируется с помощью трёх пересекающихся кругов, которые показывают, что здоровье человека, здоровье животных и здоровье планеты пересекаются, поскольку они взаимосвязаны. Дело в том, что три четверти всех возникающих инфекционных заболеваний происходят от животных. И новые зоонозы появляются все чаще. Большинство пандемий (таких как птичий грипп, свиной грипп, а теперь и Ковид-19) имеют зоонозное происхождение. Зоонозы являются отличительной чертой антропоцена.⁷³ Прогрессирующее вторжение человека в естественную среду обитания приведет к появлению новых патогенов, к которым у человека нет иммунитета. Межправительственная платформа по биоразнообразию отмечает, что млекопитающие и птицы являются носителями миллионов еще не открытых вирусов, из которых, по оценкам, от 540 000 до 850 000 могут заразить человека.⁷⁴ Угрозы исходят не только

⁷² UN Social Rights Committee, General Comment No. 14 of 11 August 2000 (E/C.12/200/4), para. 39.

⁷³ Lancet editorial, "Zoonoses: beyond the human-animal-environment interface", 396 (4 July 2020), 1; See also WHO Independent Panel in January 2021 (n. 60), 10.

⁷⁴ IPBES (2020) Workshop Report on Biodiversity and Pandemics of the Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. Daszak, P., Amuasi, J., das Neves, C. G., Hayman, D., Kuiken, T., Roche, B., Zambrana-Torrel, C., Buss, P., Dundarova, H., Feferholtz, Y., Földvári, G., Igbino, E., Junglen, S., Liu, Q., Suzan, G., Uhart, M., Wannous, C., Woolaston, K., Mosig Reidl, P., O'Brien, K., Pascual, U., Stoett, P.,

от диких, но и от домашних животных, поскольку чрезмерное использование антибиотиков в фабричном животноводстве приводит к развитию устойчивости к антибиотикам у животных и людей. На этом фоне концепт *One Health* носит императивный характер.

В заключение можно констатировать, что хотя государства, международные организации, гражданское общество и экономические субъекты могут и должны пытаться найти индивидуальные решения, пандемия может быть преодолена только в рамках глобальных коллективных действий. Постпандемическое международное право должно обеспечить принципы и механизмы для таких действий - некоторые из них были упомянуты выше. Прежде всего, международное право должно стать одновременно эоцентричным⁷⁵ и более социальным.⁷⁶ И есть единственный биологический вид, ответственный за проведение этих реформ: мы.⁷⁷

Li, H., Ngo, H. T., IPBES secretariat, Bonn, Germany, DOI:10.5281/zenodo.4147317, Online: https://ipbes.net/sites/default/files/2020-12/IPBES%20Workshop%20on%20Biodiversity%20and%20Pandemics%20Report_0.pdf, (последнее посещение 26 июля 2022).

⁷⁵ Sara de Vido, "A Quest for an Eco-centric Approach to International Law: the COVID-19 Pandemic as Game Changer", *Jus Cogens* 3 (2021), 105-117.

⁷⁶ Anne Peters, "Global Constitutionalism: The Social Dimension", in: Takao Suami, Anne Peters, Dimitri Vanoverbeke & Mattias Kumm (eds), *Global Constitutionalism from European and East Asian Perspectives* (Cambridge: CUP 2018), 277-350.

⁷⁷ Extending what has been stated for the pandemic: "There is a single species that is responsible for the COVID-19 pandemic – us." (Josef Settele, Sandra Díaz, Eduardo Brondizio & Peter Daszak, "COVID-19 Stimulus Measures Must Save Lives, Protect Livelihoods, and Safeguard Nature to Reduce the Risk of Future Pandemics", The Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES), (Bonn 2020), an IPBES guest article of 27 April 2020).